

# Perusturvan taso ja päällekkäisyys toimeentulotuen kanssa 1991–2019

JUSSI TERVOLA

## Johdanto

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa sosiaaliturvauudistuksen keskeiseksi perusteeksi mainitaan, että perusturvan matala taso on kasvattanut viimesijaiseksi ja lyhytkestoiseksi tarkoitettua toimeentulotuen roolia. Myös uusimman perusturvan riittävyden lakisääteisen arvioinnin keskeinen tulema oli, että toimeentulotuen rooli perusturvan paikkaajana on kasvanut (Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä 2019). Hallituskausittain tehtävä arviointi kuitenkin rajoitui edellisen hallituskauden aikana tapahtuneisiin muutoksiin. Neljä vuotta on lyhyt aika sosiaalipolitiikassa. Muutosten mittakaava pidemmällä aikavälillä jäi hämäräksi.

Asia ei kuitenkaan ole uusi. Aiemmin 2000-luvulla tehdyt selvitykset ovat todenneet, että toimeentulotuki on muuttunut yhä enemmän osaksi perusturvajärjestelmää (Särkelä & Eronen 2007; Kuivalainen 2013). Tätä on perusteltu havainnoilla, että perusturvan osuus toimeentulotuen saajien päätulolähteenä on kasvanut ja toimeentulotuen pitkäaikaiskäyttö on lisääntynyt. Näistä ei kuitenkaan voi tarkasti päätellä, että perusturvaa paikattaisiin enenevässä määrin toimeentulotuelle. Havainnot voivat johtua myös muista seikoista, esimerkiksi perusturvan kattavuuden laajentumisesta tai toimeentulotukeen liittyvän stigman hävenemisestä. Pikemminkin tarkemmat selvitykset viittaavat siihen, että perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyys ei olisi kasvanut (Hannikainen-Ingman ym. 2012; Tervola 2015).

Olemassa olevat analyysit päällekkäisyydestä ovat perustuneet joko tilastotarkasteluihin (Hannikainen-Ingman ym. 2012) tai esimerkkilaskel-

miin tuetuilla vuokrilla (Tervola 2015), eivätkä ne ole ottaneet viime vuosien kehitystä huomioon. Tässä artikkelissa päällekkäisyyttä tarkastellaan kummallakin menetelmällä ja analyysia jatketaan tuoreimpaan tietoon saakka. Tarkastelun ensisijaisena menetelmänä on SISU-mikrosimulointimallilla (Tilastokeskus 2019a) tehtävät esimerkkilaskelmat, jotka ulottuvat 1990-luvun alusta vuoteen 2019 saakka erityyppisillä vuokraoletuksilla. Esimerkkilaskelmien antamaa kuvaa täydennetään eri lähteistä kootuilla tilastotiedoilla perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyydestä tällä vuosituhannella.

Esimerkkilaskelmat keskittyvät yksinkertaisuuden vuoksi yksinasuviin ja heitä koskeviin perustuslain 19. §:ssä määriteltyihin elämäntilanteisiin: työttömyyteen, sairauteen, vanhuuteen ja työkyvyttömyyteen. Yksinasuvat on valittu toisaalta analyysin tiivistämisen vuoksi ja toisaalta, koska yksinasuvat ovat yleisin kotitalousmuoto perusturvan varassa elävillä ja yksinasuvilla perusturvan riittävyys on ollut perinteisesti heikointa<sup>1</sup> (Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä 2019).

Selvitys ei siis pyri tarjoamaan täysin kattavaa kuvaa perusturvan tason kehityksestä kaikissa tilanteissa, vaan se kuvaa ennen kaikkea yksinasuvien tilannetta. Karkealla tasolla sen voi tulkita kertovan perusturvan tason muutoksista yleisemminkin, mutta se jättää monet pariskuntiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat muutokset huomiotta (esim. vuoden 2013 jälkeen puolison tuloja ei ole

<sup>1</sup> Tässä eläkeläiset ovat poikkeus. Eläkeläisten keskuudessa lapsiperheillä on suhteessa matalin perusturva, ennen kaikkea koska eläkkeensaajan asumistuki suosii yksinasuvia enemmän kuin yleinen asumistuki (Mukkila ym. 2015).

huomioitu työmarkkinatuessa). Toisaalta sairauspäivärahan tason muutokset heijastavat myös vähimmäismääräisen vanhempainpäivärahan kehitystä, koska etuudet ovat olleet yhtä suuret vuodesta 1996 lähtien.

Ennen tuloksia käyn läpi, mitä merkitystä perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyydellä on. Tämän jälkeen esittelen tarkastelussa käytetyt määritelmät ja oletukset. Sen jälkeen esitän tulokset perusturvan tason kehityksestä sekä perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyydestä. Lopussa pohdin tulosten merkitystä.

## Miksi perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyydellä on väliä?

Päällekkäisyyskeskustelun tausta on Suomen perustuslaissa. Perustoimeentulo ja välttämätön toimeentulo taataan Suomen perustuslain 19. §:n 1. ja 2. momentissa. Suomen sosiaaliturvassa 1. momenttia vastaavat perusturvaetuudet ja 2. momenttia toimeentulotuki. Ensimmäisen momentin perustoimeentulolla on tarkoitettu lähtökohtaisesti korkeampaa tuloa kuin toisen momentin välttämätön toimeentulo. Perustuslakivaliokunta on myös linjannut, ettei perustoimeentuloa turvaava järjestelmä voi muodostua toimeentulotuesta (PeVL 40/2018).

Todellisuudessa momentit sekoittuvat keskenään ja moni täydentää perustoimeentuloaan toimeentulotuella (esim. Hannikainen-Ingman ym. 2012). Tämä johtuu ennen kaikkea asumisen kustannuksista: perustoimeentulotuesta voidaan korvata asumiskustannukset täysimääräisesti, kun yleinen asumistuki korvaa niistä keskimäärin hieman yli puolet (Kelasto 2019) ja enimmilläänkin 80 prosenttia.

Perusoikeudellisen näkökulman lisäksi päällekkäisyydellä on merkitystä perusturvan varassa elävän yksilön kannalta. Tulojen kokoaminen monesta etuudesta (perusturvaetus, asumistuki, toimeentulotuki) on byrokraattisesti raskasta, koska etuuksia haetaan erikseen ja eri perustein (esim. Heinonen ym. 2011). Toimeentulotuki on byrokraltaaan raskaampi kuin muut etuudet, koska sitä pitää hakea usein joka kuukausi erikseen sekä siihen vaikuttaa varallisuus. Viime vuosina byrokraatiaa ja monen luukun ongelmaa ovat vähentäneet toimeentulotuen Kela-siirto ja tulorekisterin käyttöönotto. Ennen Kela-siirtoa kunnan sosiaalitoimistosta haettavaan toimeentulo-

tukeen liittyi myös sosiaalinen stigma, mitä on epäilty toimeentulotuen yleisen alikäytön syyksi (Määttä 2010).

Mitä enemmän perusturva ja toimeentulotuki ovat päällekkäin, sitä riippuvaisempi kotitalouden pienituloisempi puoliso on parempituloisesta puolisoista taloudellisesti. Perusturvaetuudet ovat vuonna 2019 täysin riippumattomia puolison tuloista. Toimeentulotuki (ja asumistuki) sen sijaan ovat kotitalouskohtaisia, millä on vaikutuksia yksilöiden riippumattomuuteen, mutta myös työnteon kannustimiin. Kotitalouskohtaiset etuudet kannustavat puolisoitten samankaltaiseen käyttäytymiseen: on kannattavampaa, että joko kummatkin puoliset ovat työmarkkinoiden ulkopuolella tai kummatkin ovat töissä verrattuna siihen, että vain toinen olisi töissä. Toimeentulotuessa on tunnetusti muita etuuksia heikommat työnteon kannustimet (esim. Parpo 2003). Suojaosan jälkeen jokainen ansaittu euro vähentää toimeentulotukea eurolla, mikä ei kannusta vastaanottamaan lyhyitä työkaksoja tai osa-aikatöitä.

## Esimerkkilaskelman määritelmät ja oletukset

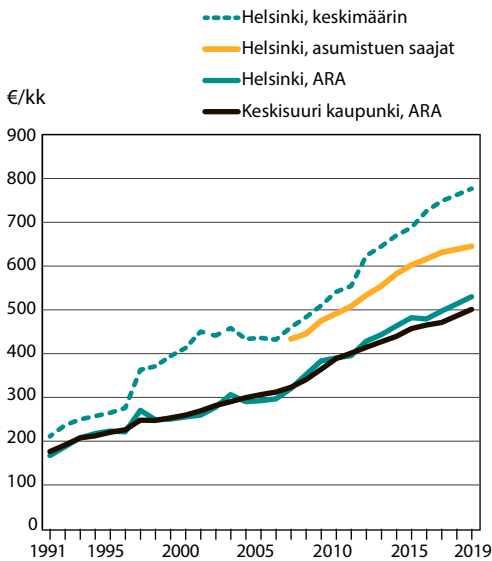
Analyysissä perusturvan tasoa mitataan samoin kuin viimeisimmässä arviointiraportissa (Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä 2019). Perusturvan tasossa on huomioitu perusturvaetus, sen verotus ja asumistuki<sup>2</sup>. Oikeutta toimeentulotukeen on tarkasteltu erikseen. Sen osalta on huomioitu toimeentulotuen perusosa sekä asumiskustannusten korvaus perustoimeentulotuesta. Esimerkkilaskelman talouksilla ei ole työ- tai pääomatuloja eikä sellaista varallisuutta, joka otettaisiin huomioon toimeentulotuessa. Verotus on laskettu oletuksella, että henkilön verotettavat tulot vuoden aikana koostuvat ainoastaan perusturvaetuudesta. Kunnallisveroprosenttina on käytetty koko maan keskimääräistä prosenttia eri vuosina.

Tarkastelu keskittyy perusturvan tasossa tapahtuneisiin muutoksiin. On hyvä huomioida, että tarkastelujaksolla 1991–2019 on tapahtunut joitain etuus oikeuksiin liittyviä muutoksia, joita ana-

<sup>2</sup> Joissain määritelmässä asumistuet lasketaan vähimmäisturvaan eikä perusturvaan, koska ne ovat tulovähentäjiä eikä varsinaisesti syyperustaisia (esim. Hannikainen-Ingman ym. 2012). Asumistukea voi kuitenkin saada paljon korkeammilla tulotasoilla kuin toimeentulotukea, mikä takia sen lukeminen osaksi perusturvaa on perusteltua.

lyysissä ei pystytä huomioimaan (koonti muutoksista esim. Honkanen 2015). Muihin kuin tasoon liittyviä perusturvaetuuksien muutoksia on tapahtunut etenkin vähimmäismääräisessä sairauspäivärahaassa, jonka odotusaika on vaihdellut eri vuosina 60 päivästä nykyiseen 9 päivään ja joka oli vuosina 1996–2001 tulovähenteinen perheen tulojen perusteella (ks. Blomgren & Korpela 2018). Myös yleinen asumistuki on muuttunut merkittävästi niin, ettei asunnon koko tai rakennusvuosi tai kotitalouden varallisuus vaikuta enää tuen määrään.

Asumiskustannusten kehityksellä on keskeinen merkitys perusturvan tason kehityksessä, koska ne vaikuttavat asumistuen ja toimeentulotuen määrään. Kuten perusturvan riittävyyden lakisääteisissä arvioinneissa, tässäkin perusturvan tasoa tarkastellaan kohtuullisilla asumismenoilla eli Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tukemien asuntojen vuokrilla. Analyysissä on käytetty pohjana yksidiöiden keskimääräisiä ARA-vuokria keskisuurissa kaupungeissa (60 000–100 000 asukasta). Lisäksi analyysissä tarkastellaan erikseen Helsingiä, joka toimii ääriesimerkkinä asumiskustannusten kasvusta. Helsingin osalta on käytetty ARA-vuokrien lisäksi kahta korkeampaa vuokratasoa (kaikki yksidiöt keskimäärin, yksinasuvien työttömien asumistuen saajien asumismenot).



Kuvio 1. Yksidiöiden vuokratasojen kehitys. Koottu lähteistä Tilastokeskus (2009; 2019b), Kelasto (2019), Vihavainen ja Kuparinen (2013). Huom. asumistuen saajien kohdalla katsottu yksidiöiden sijasta yksinasuvien keskimääräisiä vuokria.

Keskisuurien kaupunkien ARA-yksidiöiden vuokrat perustuu Tilastokeskuksen tietoihin vuosilta 2010–2018 (Tilastokeskus 2019b), jotka on ulotettu vuoteen 1991 saakka koko maan ARA-vuokrien muutoksia vastaavasti (Tilastokeskus 2009). Vuosina 1991–2009 ARA-vuokrien muutokset perustuvat koko Suomen keskimääräisten ARA-asuntojen neliövuokrien muutokseen, koska alueen ja asunnon koon mukaan jaoteltua pitkän ajan tietoa ei ollut saatavilla. Keskimääräinen muutos kuitenkin antanee melko hyvän arvion keskisuurten kaupunkien muutoksista.

Helsingin vuokratasot pohjautuvat myös Tilastokeskuksen tietoihin vuosilta 2010–2018 (Tilastokeskus 2019b), joita on jatkettu Helsingin kaupungin tilastoista löytyviin pitkän aikavälin tietoihin (Vihavainen & Kuparinen 2013, liite 24). Lisäksi yhtenä vertailukohtana ovat yleistä asumistukea saavien työttömien keskimääräiset asumismenot Helsingissä (Kelasto 2019). Niistä on tiedot saatavilla vuodesta 2007 lähtien. Vuoden 2019 vuokratasosta ei ole vielä tilastotietoa, joten se on estimoitu soveltamalla vuosien 2017–2018 vuosimuutosta vuoden 2018 tasoon.

Tilastoissa yksidiöiden vuokrat on ilmoitettu neliövuokrilla, jolloin yksidiöiden koot täytyy määritellä erikseen. Laskelmissa asuntojen neliömäärät oletetaan samoiksi koko tarkastelujakson ajan, vaikka tilastojen perusteella asumisahtaus on lisääntynyt jonkin verran etenkin Helsingissä (Vihavainen & Kuparinen 2013). Keskisuurissa kaupungeissa asunnon oletuskoko on 39 neliötä kuten perusturvan riittävyyden arvioinneissa. Helsingissä oletus on hieman pienempi – 34 neliötä – mikä vastaa asumistuen saajien keskimääräistä asunnon kokoa Helsingissä vuonna 2018 (Kelasto 2019).

Kuten kuvioista 1 nähdään, kaikki käytetyt vuokratasot ovat kasvaneet merkittävästi tarkastelujakson aikana. ARA-asuntojen vuokrat ovat kasvaneet hitaimmin. Helsingin ja keskisuuren kaupungin ARA-vuokrissa ei ole juurikaan eroja, mikä selittyy osittain sillä, että Helsingin asunnon oletuskoko on hieman pienempi. Reippainta kasvu on ollut Helsingin yksidiöissä keskimäärin, mikä kertoo voimakkaasta vuokrien kasvusta nimenomaan vapaarahoitteisissa yksidiöissä. Helsingin yksinasuvien yleisen asumistuen saavien työttömien asumismenot ovat Helsingin yksidiöiden keskimääräisen tason ja ARA-yksidiöiden vuokratason väli- maastossa.

## Perusturvan tason kehitys

Ensimmäisessä perusturvan riittävyden arviointiraportissa tuli ilmi, että perusturvan taso on jäänyt jälkeen keskipalkkaisen henkilön tulotasosta vuosina 1990–2011, mutta perusturvan varassa elävien ostovoima on kuitenkin pysynyt lähes ennallaan (THL 2011). Laskelmissa toimeentulotuki oli sisällytetty perusturvaan. Seuraavaksi ulotan saman tarkastelun vuoteen 2019 sillä erotuksella, ettei toimeentulotukea lasketa perusturvaan, vaan sitä tarkastellaan erikseen.

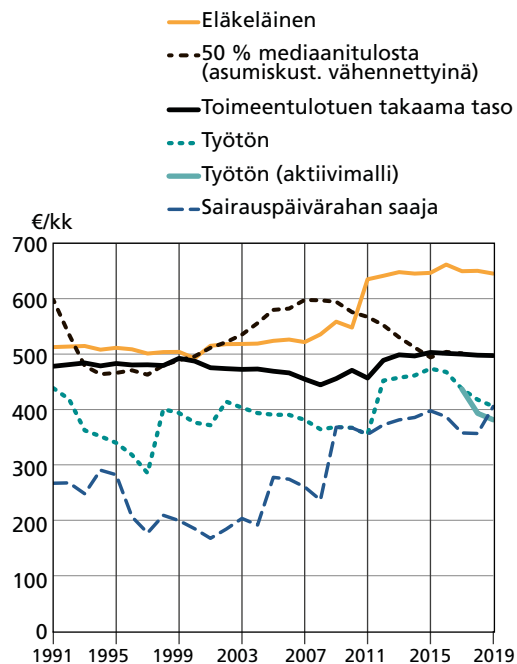
Kuviosta 2 nähdään, että perusturvan taso suhteessa hintatasoon – eli perusturvan ostovoima – on noussut viimeisen seitsemän hallituskauden aikana eläkeläisellä ja sairauspäivärahan saajalla, mutta työttömällä perusturvan ostovoima on nyt hieman alempi kuin tarkastelujakson alussa. Kuviosta nähdään myös, että tarkastelujakson suurimmat korotukset on tehty vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perusturvan ostovoima on noussut erityisesti hallituskausina 2007–2011 ja 2011–2015. Perusturva heikentyi varsinkin 1990-luvun laman aikana ja sitä seuranneina vuosina.

Eläkeläisen perusturvan kehityksessä erotuu selvästi vuosi 2011, jolloin voimaantullutakuueläke kohensi perusturvan tasoa. Sitä ennen ja sen jälkeen eläkeläisen perusturvan ostovoima on pysynyt kutakuinkin muuttumattomana.

Työttömällä on enemmän vaihtelua. Merkittäviä korotuksia työttömän perusturvaan on tapahtunut kannustinloukku-uudistuksessa vuonna 1998 ja viimeksi vuonna 2012. Vuonna 2019 työttömän perusturvan taso on ostovoimaltaan kuitenkin 30 tai 60 euroa kuukaudessa matalammalla kuin vuonna 1991 riippuen siitä, täyttääkö työtön aktiivimallin ehdot.

1990-luvun alussa vähimmäismääräiseen sairauspäivärahan saajan perusturva oli tarkasteluista tilanteista matalin. 2000-luvulla tehdyt erilliskorotukset ovat kuitenkin nostaneet tulotasoa kaikista eniten ja vuonna 2019 se on samalla tasolla kuin työttömällä.

Toimeentulotuen perusosan ostovoima on noussut hieman 30 vuoden aikana lähinnä vuonna 2012 tehdyn korotuksen takia. Nousu on kuitenkin melko pieni, noin 20 €/kk vuoden 2019 hintatasossa. Esimerkissä eläkeläisen tulotasolla ei synny oikeutta perustoimeentulotukeen minään vuonna (ilman terveydenhuollon maksuja). Vuosituhannen vaihteessa oikeuden syntyminen oli



Kuvio 2. Yksinasuvan perusturvan taso asumiskustannusten jälkeen vuoden 2019 hintatasossa ilman toimeentulotukea. Hallituskaudet eroteltu pystyviivoilla. Lähde: omat laskelmat SISU-mallilla ja Tilastokeskus (2019c). Huom. asumisoletuksena 39 neliön ARA-yksio keskisuudessa kaupungissa (60 000–100 000 asukasta). Tulotasossa huomioitu perusturvaetus, asumistuki, verotus ja asumiskustannukset.

hyvin lähellä. Varsinkin takuueläkkeen voimaantulon myötä vuonna 2011 ero toimeentulotuen perusosaan on kasvanut. Oletusvuokrilla eläkeläisen perusturva on nyt 150 euroa kuukaudessa suurempi kuin toimeentulotukeen oikeuttava taso. Työttömät ja sairauspäivärahan saajat ovat sen sijaan olleet oikeutettuja esimerkkivuokrilla toimeentulotukeen koko tarkastelujakson ajan.

Vertailun vuoksi kuvioon on lisätty myös taso, joka on 50 prosenttia kunkin vuoden mediaanitulosta. Tätä ja 40 prosentin rajaa Euroopan neuvosto käyttää mitatessaan perusturvan riittävyttä (ks. Tervola ym. 2019).<sup>3</sup> 50 prosentin raja on ollut 1990-luvulla ja jälleen vuodesta 2015 lähtien suurin piirtein samalla tasolla kuin toimeentulotuen takaama tulotasoa. Oletetulla vuokratasolla toi-

<sup>3</sup> Euroopan parlamentti on ehdottanut myös käytettävän 60 prosentin rajaa, ja esimerkiksi Pertti Honkanen (2015) on verrannut perusturvan tasoa tähän korkeampaan rajaan.

meentulotuki on siis juuri ja juuri riittävä Euroopan neuvoston käyttämällä standardeilla. Täytyy kuitenkin huomioida, että päällekkäisyys riippuu pitkälti oletetuista asumiskustannuksista.

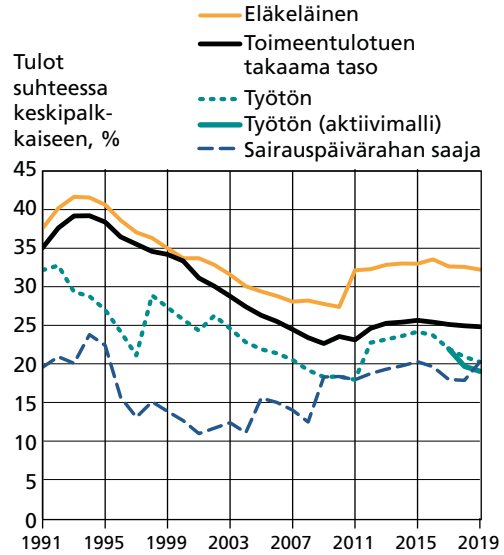
Mediaanituloon sidottu riittävyden mittari vaihtelee selkeästi suhdanteiden mukaan. Se nousi selkeästi 2000-luvun alussa, kun Suomi oli nousut 1990-luvun lamasta, mutta kääntyi lasku-uralle taas 2010-luvun alussa. Mediaanituloon sidottu raja ei siis suoraan kerro tietystä elintasosta, vaan heijastaa yleisemmin tuloeroja, johon vaikuttaa myös työllisyyden ja palkkojen muutokset.

Perusturvan tiedetään jääneen ansiotason kehityksestä viimeisen 30 vuoden aikana (THL 2011). Tämä on ollut yksi tekijä Suomen tuloerojen kasvussa 1990-luvun loppupuoliskolla (Honkanen & Tervola 2014). Kuvio 3 nähdään, että suhteessa keskipalkkaiseen perusturva on heikentynyt työttömän lisäksi myös eläkeläisellä erityisesti 1990-luvulla. Eniten pudotusta on työttömän perusturvan tasossa, joka vuonna 1991 oli 33 prosenttia keskipalkkaisen tulotasosta, kun vuonna 2019 se oli noin 12 prosenttiyksikköä alempi. Sairauspäivärahan saajan perusturva on sen sijaan samassa suhteessa keskipalkkaisen tuloihin vuonna 2019 kuin mitä se oli vuonna 1991.

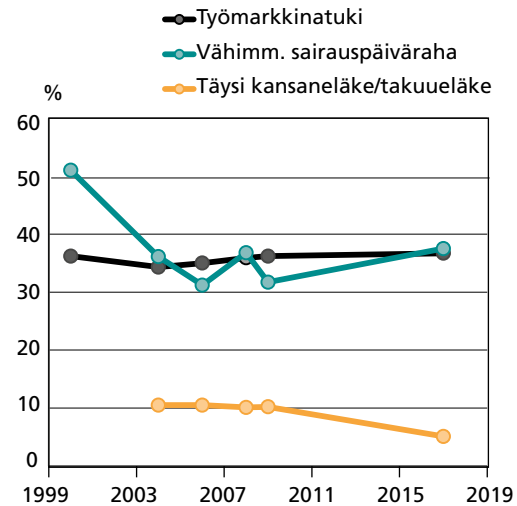
## Perusturvan ja toimeentulotuen suhteen kehitys

Perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä voi tarkastella tilastojen tai esimerkkitaapauksien avulla. Eri selvityksistä on saatavilla tilastotietoa päällekkäisyydestä 2000-luvun alusta lähtien (Hannikainen-Ingman ym. 2012; Ahola 2015; Korpela 2018). Kuvioon 4 on koottu eri lähteistä päällekkäisyydestä kuutena eri vuonna. Sen perusteella toimeentulotuen saaminen yhdessä perusturvaetuuksien kanssa ei ole juuri yleistynyt. Työmarkkinatuen saajilla se on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla. Eläkeläisillä päällekkäisyys näyttää vähentyneen hieman, todennäköisesti takuueläkkeen myötä. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajilla päällekkäisyys oli yleistä vuosituhatteen vaihteessa, jolloin päiväraha oli vielä tarveharkintainen. Tarveharkinnan poiston jälkeen päällekkäisyys laski nopeasti ja on pysynyt melko samalla tasolla viimeisen 15 vuoden ajan.

Kuvion 4 tilastolukuihin tiivistyy keskimääräinen päällekkäisyys hyvin erilaisissa perhetyypeissä. Siihen sisältyy perusturvan saajat, joilla on koh-



Kuvio 3. Yksinasuvan perusturvan tason kehitys suhteessa keskipalkkaisen henkilön tulotasoon asumiskustannusten jälkeen. Hallituskaudet eroteltu pystyviivoilla. Lähde: omat laskelmat SISU-mallilla. Huom. Tulotasossa huomioitu perusturvaetus/palkka, asumistuki, verotus ja asumiskustannukset. Keskipalkka (Tilastokeskus 2019d) on keskiarvo palkansaajien kuukausipalkoista kunakin vuonna.



Kuvio 4. Toimeentulotuen saajien osuus eri perusturvaetuuksien saajista kunkin vuoden marraskuussa. Lähteet: vuodet 2000–2009 Hannikainen-Ingman ym. (2012), vuosi 2017 Korpela (2018). Huom. vuoden 2017 tiedoissa mukana eri toimeentulotukilajeista vain perustoimeentulotuki.

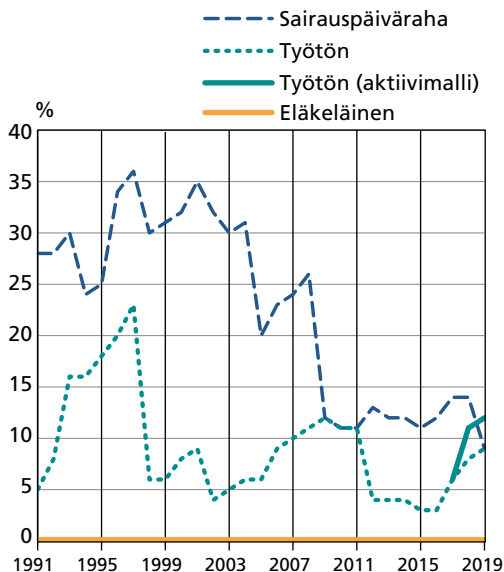
tuullisen hyvätuloisen puoliso, minkä takia kotitalous ei ole oikeutettu toimeentulotukeen. Tilaston toteutuneisiin päällekkäisyyslukuihin vaikuttaa myös toimeentulotuen alikäyttö, minkä suuruudeksi on arvioitu noin 10–30 prosenttia kaikista oikeutetuista (Paukkeri 2018).

Seuraavaksi käsitellyt esimerkkilaskelmat kertovat lainsäädännön muutosten vaikutuksesta perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyteen ”laboratorio-oloissa” tietyssä perhemuodossa, yksinasuvilla. Perhemuodoissa, varallisuudessa ja alikäytössä tapahtuneet muutokset eivät vaikuta esimerkkilaskelmiin toisin kuin tilastolukuihin.

Kuviossa 5 on esitetty perustoimeentulotuen laskennallinen osuus yksinasuvan esimerkkitalanteessa, kun vuokraoletuksena on ARA-yksió keskisuudessa kaupungissa. Siinä on huomattavasti enemmän vuosittaista vaihtelua kuin tilastoluviissa. Kuten tilastolukujenkaan perusteella myöskään esimerkkilaskelmassa ei näytä siltä, että perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyys olisi lisääntynyt pitkällä aikavälillä. Toimeentulotuen osuus työttömän tuloista on kasvanut viime hallituskaudella, mutta päällekkäisyys on ollut suurempaa vuosina 2007–2011 ja varsinkin 1990-luvulla. Perusturvan varassa elävä eläkeläinen ei ole koko tarkastelujaksolla ollut oikeutettu toimeentulotukeen, kun ei huomioida mahdollisia terveydenhuollon kuluja.

Yllä oleva analyysi kuvaa keskisuurten kaupunkien tilannetta kohtuullisilla vuokrilla. Se voi antaa ruusuisen kuvan suurempien kaupunkien tilanteista, joissa asumiskustannukset ovat kasvaneet enemmän. Kuviossa 6 on keskitytty perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyteen helsinkiläisellä työttömällä eri vuokratyypeillä. Tilanne Helsingissä on pitkälti samanlainen kuin keskisuudessa kaupungissa siltä osin, että laskennallinen toimeentulotuen osuus tuloista on ollut korkea varsinkin 1990-luvulla, mutta myös vuosina 2006–2011 ja nyt taas vuoden 2017 jälkeen. Helsingissä ARA-vuokrat ovat suhteellisen alhaiset, ja vuonna 2019 ARA-yksióillä ei juuri synny oikeutta toimeentulotukeen, ellei työtön ole aktiivimallin alennuksen piirissä.

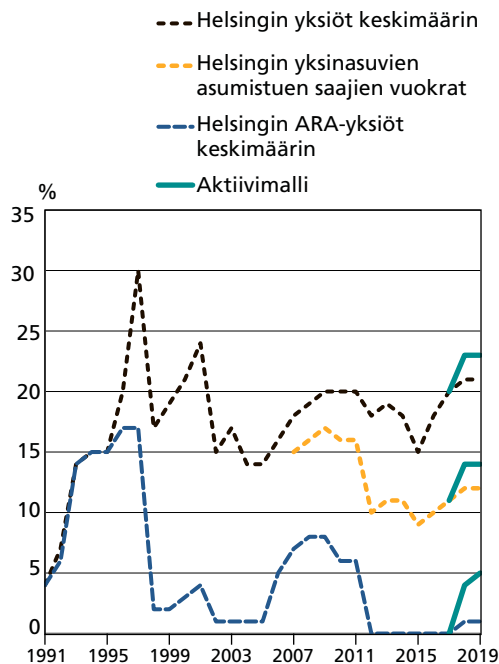
ARA-vuokrien lisäksi kuviossa on esitetty toimeentulotuen osuus Helsingin yksióiden keskimääräisillä vuokrilla ja yksinasuvien yleistä asumistukea saavien työttömien vuokrilla. Keskimääräisillä yksióiden vuokrilla perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyys on selvästi korkein. Vuonna 2019 toimeentulotuki muodostaa yli vii-



Kuvio 5. Toimeentulotuen laskennallinen osuus yksinasuvan tuloista. Hallituskaudet eroteltu pystyviivoilla. Tulotasossa huomioitu perusturvaetuus, verotus, asumistuki ja perustoimeentulotuki. Vuokratasona ARA-yksióin vuokra keskisuudessa kaupungissa, kuntaryhmä III. Lähde: omat laskelmat SISU-mallilla.

denneksen laskennallisista tuloista. Tarkastelujaksolla ainoastaan vuosina 1997 ja 2001 päällekkäisyys on ollut korkeammalla tasolla kuin nyt vuonna 2019. Helsingissä asuvien yleistä asumistukea saavien työttömien vuokratasolla päällekkäisyys oli selvästi huipussaan ennen vuotta 2011.

Yllä olevassa tarkastelussa ei huomioitu toimeentulotuen kuntakohtaisia asumismenonormeja, joiden ylittäviä asumismenoja ei välttämättä korvata. Kela-siirron jälkeen vuosina 2017–2018 vain puolet toimeentulotuen saajien vuokrasta on alittanut normin, mutta toisaalta valtaosa normin ylittävistäkin vuokrasta on otettu huomioon täysimääräisesti (Eerola ym. 2019). Normin huomiominen siis tuskin juuri muuttaisi edes Helsingin keskimääräisillä vuokrilla tehtyjä laskelmia.



Kuvio 6. Toimeentulotuen laskennallinen osuus helsinkiläisen yksinasuvan työttömän tuloista kolmella eri vuokraoletuksella. Hallituskaudet eroteltu pystyviivoilla. Tulotasossa huomioitu peruspäiväraha, verotus, asumistuki ja toimeentulotuki. Huom. laskelmassa ei ole huomioitu toimeentulotuen sallittuja enimmäisasumismenoja. Eri vaihtoehdoista yksiöiden keskimääräinen vuokrataso ylittää toimeentulotuen salliman rajan (762 vs. 675 €/kk vuonna 2018).

## Pohdinta

Tässä artikkelissa tarkasteltiin perusturvan tasoa ja päällekkäisyyttä toimeentulotuen kanssa Suomessa vuosina 1991–2019. Selvityksen keskeisenä menetelmänä oli esimerkkilaskelmat, joita täydennettiin saatavissa olevilla tilastotiedoilla päällekkäisyydestä. Joistain aikaisemmista tutkimuksista poiketen (esim. THL 2011) tässä perusturvan tasoa tarkasteltiin ilman toimeentulotukea.

Tulosten perusteella perusturvan ostovoima Suomessa ei ole pitkällä aikavälillä juuri heikentynyt. Myös toimeentulotuen ostovoima on pysynyt melko samana. Eläkeläisellä ja varsinkin vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajalla perusturvan ostovoima on selvästi vahvistunut, kun työttömällä se on hieman heikentynyt. Sen sijaan

suhteessa keskipalkkaisen henkilön tulotasoon sekä perusturvan että toimeentulotuen taso on selvästi madaltunut. Poikkeuksena tästä on vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saaja, jonka perusturvan taso suhteessa keskipalkkaiseen on samalla tasolla vuonna 2019 kuin 1991. Sen lähtötaso oli kuitenkin eri perusturvaetuuksista selvästi matalin, noin viidennes keskipalkkaisen tuloista.

Suomessa perusturva ja toimeentulotuki ovat olleet pitkälti koko perusturvan historian ajan päällekkäisiä (ks. STM 1988). Esimerkkilaskelmiin pohjautuvan analyysin sekä aiempien tilastotietojen perusteella voidaan sanoa, että pitkällä aikavälillä päällekkäisyys on pysynyt melko samana tai vähentynyt riippuen elämäntilanteesta ja vuokrataso-oletuksista. On kuitenkin selvää, että laskennallinen päällekkäisyys on lisääntynyt viime hallituskauden aikana 2015–2019 työttömyysturvan leikkausten ja aktiivimallin johdosta, mutta myös asumistuen leikkausten johdosta.

Perusturvan riittävyyden arvioinnissa käytettiin kohtuullisia ARA-vuokria. Päällekkäisyys näyttäyty korkeampana, kun sitä katsotaan vapaarahoitteisten asuntojen vuokratasolla. Pitkällä aikavälillä ARA-asuntojen vuokrat ovat kasvaneet maltillisesti, mutta vapaarahoitteisissa asunnoissa kasvu on ollut nopeampaa, varsinkin Helsingissä. Erityisesti asumistuet näyttävät jäävän toistuvasti jälkeen vapaarahoitteisten asuntojen vuokrakehityksestä. Ero on kuroutunut kuitenkin kiinni toistuvilla erilliskorotuksilla perusturvaan tai asumistukeen.

Erilliskorotusten sijaan ero voitaisiin kuroa vaihtoehtoisesti umpeen myös kattavalla indeksisuojoilla. Yleisen asumistuen enimmäisvuokrat olivatkin vuosina 2015–2018 sidottu vuokrien kehitykseen, mutta jäädytysten vuoksi yhtään korotusta ei tehty ennen kuin vuokraindeksi vaihdettiin hitaammin kasvavaan elinkustannusindeksiin. Muutosta perusteltiin oletuksella, että enimmäisasumismenojen sitominen vuokraindeksiin nostaisi vuokria (HE 161/2017). Oletus on kuitenkin kyseenalainen, sillä ainakaan asumistuen nelivuokranormilla ei ole ollut vaikutusta vuokratasoon (Eerola & Lyytikäinen 2017).

Perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyskysymys kilpistyy osittain siihen, missä määrin kohtuuhintaisia asuntoja on tarjolla suurissa kaupungeissa. Esimerkiksi Helsingissä ARA-asuntojen osuus kaikista vuokra-asunnoista on laskenut vuodesta 2005 lähtien 47 prosentista 41 prosenttiin (Tilastokeskus 2019b). Sekä Helsingissä että



koko maassa toimeentulotuen saajista noin puolet asuu ARA-asunnoissa (Eerola ym. 2019). Siten ARA-vuokrien käyttö esimerkkilaskennassa antaa melko maltillisen kuvan päällekkäisyydestä. Ehkä tarkin kuva tulee, kun käytetään yleisen asumistuen saajien vuokratasoa.

Tilastot ja esimerkkilaskelmat täydentävät toistensa menetelmällisiä puutteita. Esimerkkilaskelmat kuvaavat päällekkäisyyttä yksinkertaistetuissa laboratorio-oloissa, kun tilastot ottavat huomioon sekavan todellisuuden, jossa lakimuutosten vaikutukset sekoittuvat muihin, esimerkiksi demografiin muutoksiin. Lisäksi on hyvä huomioida, että esimerkkilaskelmat eivät huomioi kaikkia lakimuutoksia, kuten perusturvan tarveharkintaisuudessa tai vastikkeellisuudessa tapahtuneita muutoksia. Esimerkiksi 1990-luvulla, jonne tilastotarkastelu ei yllä, ilman koulutusta olevien nuorten oikeutta työttömyysetuuksiin tiukennettiin (esim. Van Gerven 2008).

Tilastojen ja esimerkkilaskelmien lisäksi kolmas tapa arvioida päällekkäisyyden kehitystä olisi aineistosimulointi. Se sisältää sekä esimerkkilaskelmien että tilastotarkastelun piirteitä. Kuten esimerkkilaskelmissa siinä tarkastellaan pelkästään lakimuutosten vaikutuksia eikä alikäyttöä huomioida. Toisaalta kuten tilastoissa siinä huomioidaan perusturvan saajien erilaiset piirteet, esimerkiksi perhemuodot. Aineistosimuloinnin perusteella vuosien 2015–2018 lakimuutokset hieman yllättäen vähensivät toimeentulotuen laskennallista määrää, vaikka perusturvaetuuksia leikattiin tarkastelujaksolla (Kärkkäinen & Tervola 2018, 29). Tuloksen selittänee se, että samaan aikaan verotusta on kevennetty huomattavasti. Toimeentulo-

tuen osalta aineistosimulointi on toistaiseksi melko epäluotettava menetelmä, sillä sen aineistopohja perustuu toistaiseksi kotitalouksien vuosituloihin eikä siten huomioi kuukausittaista vaihtelua tuloissa.

Perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä on pidetty haitallisena toimeentulotukeen liittyvän byrokratian, kotitalouskohtaisuuden, työn teon kannustimien ja mahdollisen stigman johdosta (Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä 2019). Perusturvan ja toimeentulotuen täydellinen eriyttäminen olisi nykytilanteessa kuitenkin hyvin hankalaa, sillä se vaatisi perusturvan roimaa korotusta (tai toimeentulotuen perustuslainvastaista heikennystä). Jotta edes kohtuullisilla ARA-vuokrilla keskisuuressa kaupungissa asuva työtön ei olisi oikeutettu toimeentulotukeen, pitäisi työttömän perusturvaa korottaa nettomääräisesti 100 euroa.

Kolmas tapa eriyttää tasoja olisi laajempi sosiaaliturvauudistus, jossa perusturvan ja toimeentulotuen osia yhdistettäisiin yhdeksi etuudeksi, jonka vähenemisprosentti olisi pienempi kuin toimeentulotuessa. Tämä voisi lieventää toimeentulotukeen liittyviä kannustinongelmia, mutta se jättäisi todennäköisesti muita seikkoja – kuten byrokratian – ennalleen. Vuoden 2017 perustoimeentulotuen Kela-siirron ja tänä vuonna käyttöön otetun tulorekisterin myötä voi kuitenkin olla, että byrokratiaa ja stigmaan liittyvät ongelmat haihtuvat. Voikin olla, että perustoimeentulotuesta on tulossa salonkikelpoinen perusturvaetus, ja perinteisen toimeentulotuen rooli jää kuntien hoitamalla täydentävälle toimeentulotuella.

## KIRJALLISUUS

Ahola, Elina (2015) Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella. Työpapereita 84. Helsinki: Kela.

Blomgren, Jenni & Korpela, Tuija (2018) Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha ajaa usein myös toimeentulotuella. Sosiaalivakuutus 2/2018.

Eerola, Essi & Lyytikäinen, Teemu (2017) Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme. Working Papers 88/2017. Helsinki: VATT.

Eerola, Essi & Lyytikäinen, Teemu & Saarimaa, Tuukka & Öberg, Janna (2019) Toimeentulotuki ja asumiskustannukset. Teoksessa Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (toim.) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneu-

voston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2019. Helsinki, 31–54.

Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi (2012) Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Nettityöpapereita 33. Helsinki: Kela.

Heinonen, Hanna-Mari & Tervola, Jussi & Laatu, Markku (2011) Haastavat asiakkuusprosessit Kellassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Nettityöpapereita 20. Helsinki: Kela.

Honkanen, Pertti (2015) Perusturvan kehityssuuntia 2010-luvulla. Teoksessa Heikki Taimio (toim.) Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – mitä kello on lyönyt? Raportteja 30. Helsinki: Palkansaajien tutki-



- muslaitos, 189–218.
- Honkanen, Pertti & Tervola, Jussi (2014) Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (3), 306–317.
- Kelasto: Yleisen asumistuen saajaruokakunnat, keskimääräiset tuet, asumismenot ja ruokakunnan tulot. Haettu 17.4.2019. Saatavissa: [http://raportit.kela.fi/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=NIT219AL](http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT219AL)
- Korpela, Tuija (2018) Työmarkkinatukea ja vähimmäismääräisiä päivärahoja täydennetään yleisesti asumistuella ja perustoimeentulotuella. Kelan tutkimusblogi 18.12.2018. <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4755>
- Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Kuivalainen Susan (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Raportti 9/2013*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15–34.
- Kärkkäinen, Olli & Tervola, Jussi (2018) Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015–2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018. Helsinki.
- Mukkila, Susanna & Tervola, Jussi & Moisio, Pasi (2015) Perusturvan riittävyys yksinasuvilla. *Talous ja yhteiskunta* 4/2015.
- Määttä, Anne (2010) Toimeentulotuen väliinpuotoajat. *Janus* 18 (1), 20–34.
- Parpo, Antti (2003) Toimeentulotuki ja työnteon kannustavuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (3), 281–292.
- Paukkeri, Tuuli (2018) Essay 1: Take-up of welfare benefits: combining a static and dynamic perspective. Teoksessa Paukkeri T. *Essays on public economics*. VATT Publications 72. Helsinki, 11–106.
- Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019) *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019*. Työpäpöri 6/2019. Helsinki: THL.
- PeVL 40/2018 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL\\_40+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_40+2018.aspx)
- STM (1988) Toimeentulotukityöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1988:32. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) (2007) *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tervola, Jussi (2015) Toimeentulotuen merkitys perusturvan paikkaajana ei ole kasvanut pitkällä aikavälillä. Kelan tutkimusblogi 9.4.2015. <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/2353>
- Tervola, Jussi & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2019) Miksi Suomen perusturvan taso on jatkuvasti Euroopan neuvoston syynissä? THL-blogi 9.4.2019. <https://blogi.thl.fi/miksi-suomen-perusturvan-taso-on-jatkuvasti-euroopan-neuvoston-erikoissyynissa/>
- THL (2011) *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti*. Avauksia 4/2011. Helsinki: THL.
- Tilastokeskus (2009) Keskimääräiset vuokrat vuosina 1964–2008, /m2/kk. Helsinki: Tilastokeskus. [https://www.stat.fi/til/asvu/2008/asvu\\_2008\\_2009-02-20\\_tau\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/asvu/2008/asvu_2008_2009-02-20_tau_001_fi.html)
- Tilastokeskus (2019a) SISU-käsikirja. Helsinki: Tilastokeskus. [https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/kayttajan\\_opas.html](https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/kayttajan_opas.html)
- Tilastokeskus (2019b) Asuntojen vuokrat. Helsinki: Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/til/asvu/index.html>
- Tilastokeskus (2019c) Tulonjakotilasto. Helsinki: Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/til/tj/index.html>
- Tilastokeskus (2019d) Ansiotasoindeksi. Helsinki: Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/til/ati/index.html>
- Van Gerven, Minna (2008) Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa: työttömyys- turvalain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (6), 595–608.
- Vihavainen, Maija & Kuparinen, Virva (2013) *Asuminen Helsingissä tilastojen valossa 1990–2012*. Tilastoja 39. Helsinki: Helsingin kaupunki.

## TIIVISTELMÄ

### *Jussi Tervola: Perusturvan taso ja päällekkäisyys toimeentulotuen kanssa 1991–2019*

Selvityksessä tarkastellaan perusturvan tasoa ja päällekkäisyyttä toimeentulotuen kanssa pitkällä aikavälillä vuosina 1991–2019. Selvityksen keskeisenä menetelmänä on esimerkkilaskelmat, joita täydennetään olemassa olevilla tilastotiedoilla päällekkäisyydestä. Esimerkkilaskelmat keskittyivät yksinasuviin ja niissä käytettiin eri vuokratasoa sekä keskisuuressa kaupungissa että Helsingissä.

Tulosten perusteella perusturvan ostovoima Suomessa ei ole vuosina 1991–2019 juuri heikentynyt. Myös toimeentulotuen ostovoima on pysynyt melko samana. Eläkeläisellä ja varsinkin vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajalla perusturvan ostovoima on selvästi vahvistunut, kun työttömällä se on hieman heikentynyt.

Suhteessa keskipalkkaisen henkilön tulotasoon sekä perusturvan että toimeentulotuen taso on selvästi madaltunut. Poikkeuksena tästä on vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saaja, jonka perusturvan taso suhteessa keskipalkkaiseen on samalla tasolla vuonna 2019 kuin 1991. Sen lähtötaso oli kuitenkin eri perusturvaetuksista selvästi matalin, noin viidennes keskipalkkaisen tuloista.

Esimerkkilaskelmien sekä aiempien tilastaselvitysten perusteella perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyys on pysynyt tarkastelujaksolla melko samana tai vähentynyt riippuen elämäntilanteesta ja vuokrataso-oletuksista. Päällekkäisyyskysymys kilpistyy osittain siihen, missä määrin kohtuuhintaisia asuntoja on tarjolla suurissa kaupungeissa.